

有 償 在 宅 サ ー ビ ス に つ い て

——武蔵野市福祉公社の試みを通して——

斉 藤 修

は じ め に

わが国の老人対策は、項目では西欧諸国に見劣りしないが、その対象はほとんど貧困層に限られ、いわゆる「中流老人」には年金と医療費無料化以外に見るべき福祉施策がない。虚弱老人のいる家庭では、その世話の負担はすべて家族にかかることになる。家政婦を頼めば1日1万円前後、とても常時の利用はできない。

スウェーデンなど西欧諸国ではホームヘルパー（家庭奉仕員）や訪問看護の制度が充実しているが、それは年金など老人の収入に応じて費用を負担する原則になっているところにある。

これは、わが国にとって「与えられる福祉サービス」から「サービスの購入」への転換を意味する。老年人口の急増、年金制度の成熟化が目前にある現在、今後の老人対策上注目すべき視点であると考え。このような「有償在宅サービス」の実践例として武蔵野市福祉公社（以下「福祉公社」という）を取り上げ、施設中心の無料を建て前とする従来の姿勢を見直し新しい社会福祉をめざす一つの試みを考察する。

1 高齢化社会と社会福祉

昭和40年代以降、徐々に人口高齢化のきざしが見えはじめ、昭和45年国勢調査の結果老年人口割合が7%のレベルを越え、昭和50年代にはほぼ8%となった。人口動態の変化、とくに出生率低下の影響が年齢構造に現われはじめ、この頃から人口高齢化や老人問題が各方面で大きな問題としてとり上げられるようになった。

西欧諸国では、すでに戦前に人口高齢化が始まっており、現在それらの国々では老年人口割合は、14～15%になっている。わが国ではまだ老齡化が始まったばかりであるが、そのテンポがとりわけ急速であることが問題である。人口問題研究所の将来人口によると、今世紀末には西欧諸国とほぼ同水準になり、来世紀に入って18%程度の高い老年人口割合

に達する見込みである。

人口老齡化が社会福祉需要に少なからぬ影響を与えることはいうまでもないが、1975—2000年と2000—2025年に分けてみると同じ老齡化といっても段階が異なることを人口問題研究所の岡崎陽一氏は指摘している。⁽¹⁾ すなわち、前期は老年人口の増加といっても45—64才のいわば中高年人口の増加が著しい。これに対して、後期には主として老年人口が増加する。

中高年人口の増加は、若年人口が減少するなかで社会活動の中核となるべき人口の増加を意味し、それ自体は経済社会にとって好条件と評価されなければならない。しかし、戦前、若年層の多い富士山型人口ピラミッドの人口構造を前提として形成されたわが国特有の雇用制度——年功賃金、終身雇用など——との調整が必要になるなど、多くの問題が発生する原因となることは疑いない。

今世紀中にこれらの問題が解決されるとして、来世紀に入ると本格的な老齡化問題に直面する。この段階においては、単に65才以上の人口が増加するだけでなく、後期老年層とよばれる75才以上の人口が相対的に増加し、病気、老齡などで介護を要する人口が増え社会福祉需要は一層増大するであろう。

これまで、わが国では拡大家族（一つの家族の中に、二つ以上の核家族が含まれる家族）が多かったが、最近、核家族が独立して一つの世帯を構成するケースが多くなってきた。

人口高齡化と核家族とが同時に進行するなかで、当然、高齡者世帯と老人核家族の増加が起っている。

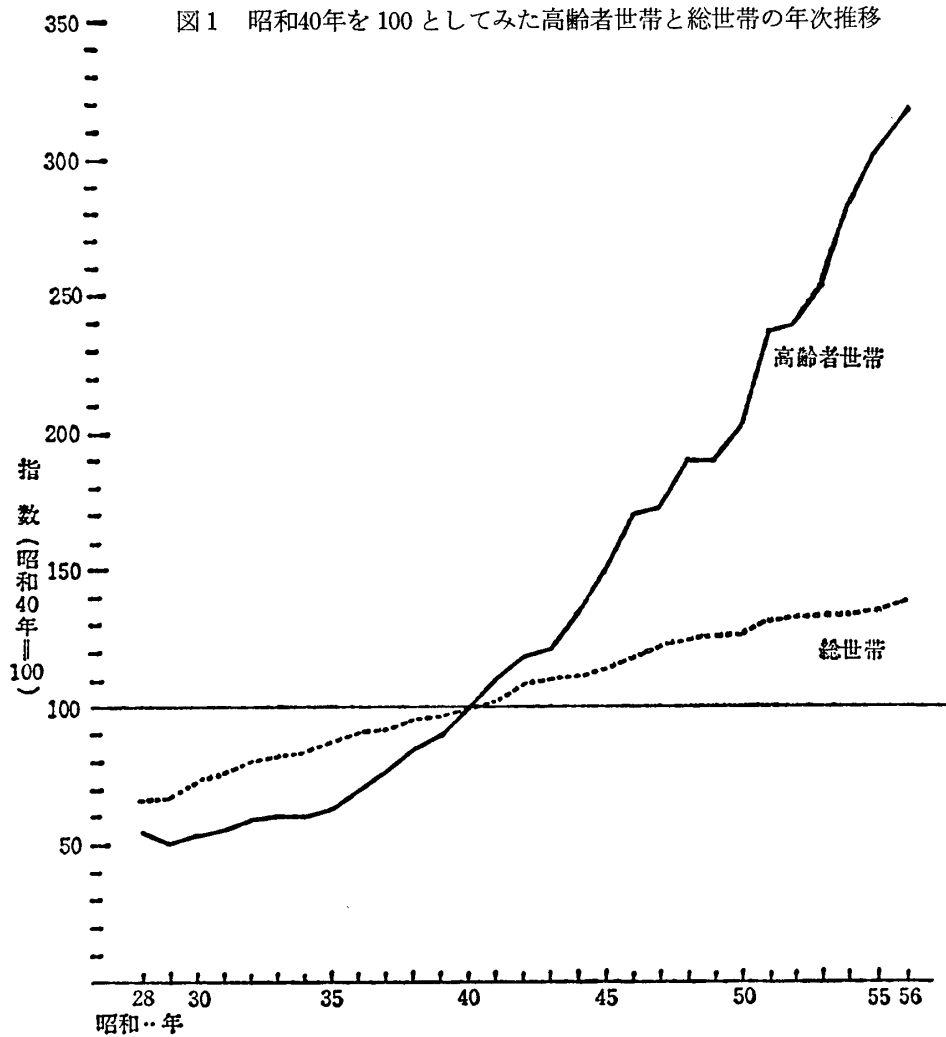
厚生行政基礎調査によれば、60才以上の高齡者が単独でいる世帯は1967年に7.2%であったものが、1977年に10.4%に増加しているし、また夫婦だけの世帯も9.4%から15.5%に増加している。

また、この調査で「男65才以上、女60才以上の者のみで構成するが、またはこれらに18才未満の者が加わった世帯」として定義される高齡者世帯は1967年に95万世帯であったが、1977年には192万世帯とほぼ2倍に増加した。(図1)

介護を必要とする老人がどの程度まで社会的サービスに頼らなければならないかは、老人が家族と同居する率いかに依るところが大きい。しばしば指摘されるように、わが国では西欧諸国と比較して同居率がきわめて高い。(図2)

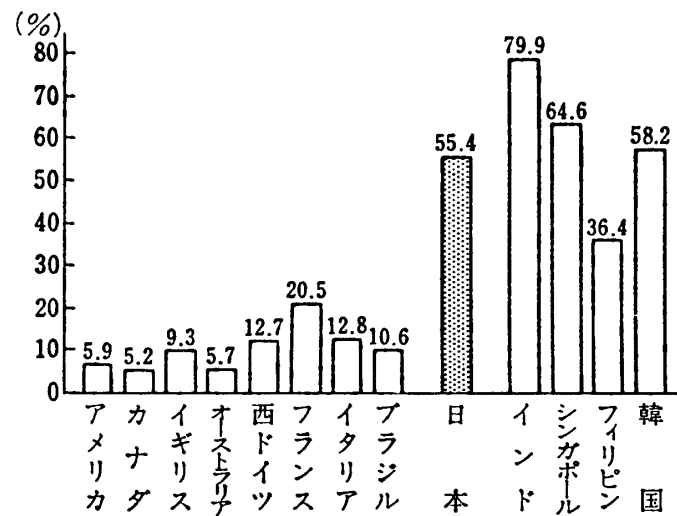
しかし、わが国の同居率の推移をみると図3のように1974年時点で75%であるが、同居率は年々低下傾向をたどっている。わが国の同居率が将来どこまで低下するかという点についての予測はきわめて困難であるが、年々低下傾向をたどることは容易に推測できる。

人口老齡化に伴って病人が増加することは、図4の年齢別有病率と年齢別受療率を見る



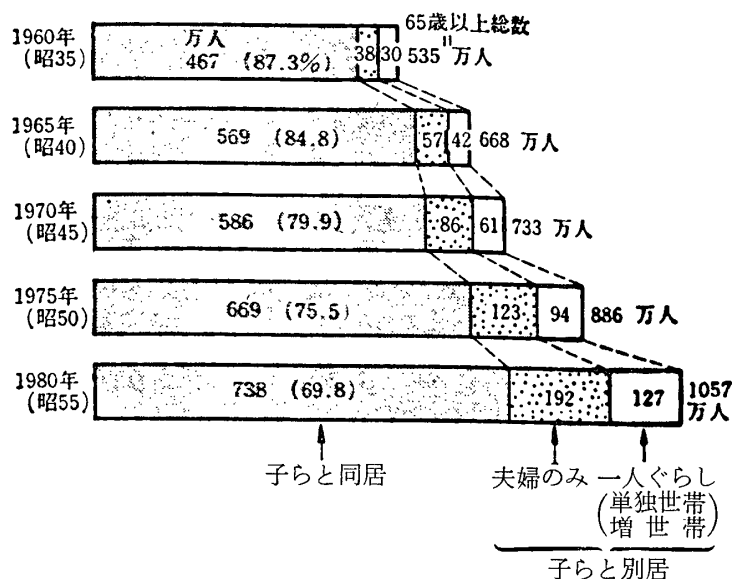
(資料) 厚生省「厚生行政基礎調査報告」1982年。
引用；高橋均「老人の孤独とトラブル」『家族の社会学』所収

図2 親子同居の肯定 (国際比較)
(「両親はいずれかの子ども夫婦と住んだ方がよい」とする者の割合)



資料：1980年国際価値会議事務局 「13カ国価値観調査データ・ブック」
引用；昭和57年年版『厚生白書』

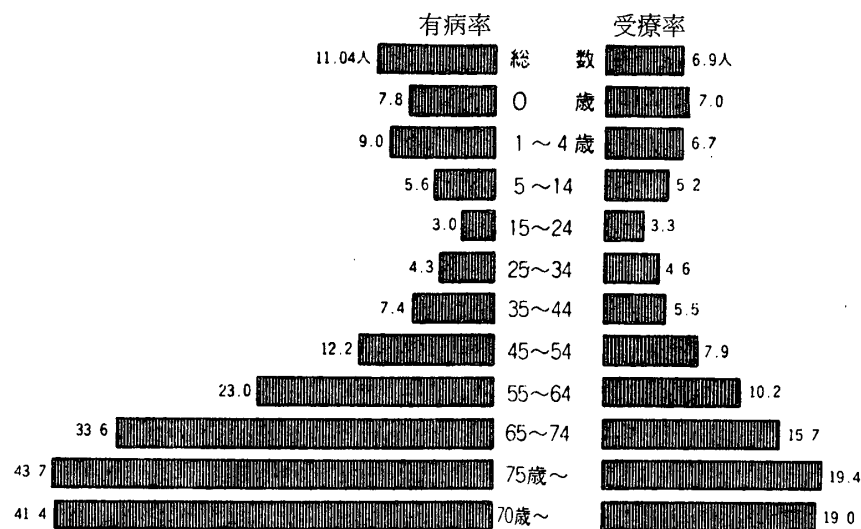
図3 65歳以上老人の子らとの同居・別居の推移（男女計・全国）



出所) 各年国勢調査

引用: 『図説老人白書』1982年版

図4 年齢階級別有病率と受療率（100人当り）



資料: 「国民健康調査」昭和55年, 「患者調査」昭和55年

引用: 『図説老人白書』1982年版

ことによって推測できる。

60才以上の老人のうち、有病者がどれだけいるかをみると、⁽²⁾ 国民全体では1,500万人弱、13.1%であるが、60才以上になると580万人当該年齢層の40.5%にも達する。つまり5人に2人はなんらかの病にかかっている。その中でも年齢による差は大きく、60才代前半では30.5%であるが、75才以上になると2人に1人は有病者である。この点からも75才

以上の高齢者をかかえた家族では、その半数は看護や介助の手を欠かせず、負担が大きくなっていることがわかる。

さらに寝たきり老人の場合をみると、60才以上では、42万人（男18万人、女24万人）で寝たきり者全体の80%を占めている。この数は60才以上人口に対して3.0%，65才以上では3.9%にあたる。発生率3～4%は昭和40年代以降の調査ではあまり変動がないので、概ね事実に近い発生率とみてよいであろう。

寝たきり老人の¾は在宅者であり、入浴、屋内移動、排便などの介助はほとんど家族の手にゆだねられているのが実状である。問題は、そうした時にだれが看護や介助にあたるかということである。

拡大家族が多かった時代には、家族員の中で病気や高齢化などで介護を要する状態になったり、失業で扶養を必要とする者が出た場合、その家族内で相互扶助をすることが出来、したがって社会的扶助に頼らなければならない場合が比較的少なかった。しかし、核家族化が進むと家族内では人手不足で、一旦事が起きた場合社会的サービスに頼らなければならない必要性が増大する。こうした必要性は、単に核家族だけでなく単独世帯や片親からなる世帯においても生じ、その必要性は一層切実である。

このような状況において、これまでわが国では高齢者や障害者を地域社会から隔離する収容施設（老人ホームなど）を中心とした福祉政策が主流をなし、在宅サービスがとかく軽視される傾向が強かった。しかし、近年このような政策に対して反省の声が高まり、むしろ地域社会における介護・療育の体系を重視しようとする傾向が強くなってきた。いわゆる「施設中心主義」から「在宅サービス」重視の政策への転換である。

2 武蔵野市福祉公社の成立

武蔵野市は面積11㎞²余に、人口132,663人（昭和57，1，1現在）のいわゆる過密都市である。昭和45年の国勢調査によれば、当市の生産年齢人口（15～64才）は102,613人、全人口の75%であり、老年人口（65才以上）は7,445人で5.4%の割合であった。しかし、それから10年後の昭和55年の国勢調査では生産年齢人口が99,401人72.6%へ減少し、老年人口は11,092人8.2%へと増加し人口の高齢化がすすんでいる。

高齢人口の中でも高齢層である80才以上の人口をみると、昭和45年には877人0.6%であったのが、昭和55年には1,705人1.2%へと10年間で2倍に増大している。この人口高齢化にともない市民の老人問題に対する関心の高まりを反映して武蔵野市では、昭和47年から国の低年金を補充する目的で市独自の老人福祉手当⁽³⁾を創設し、高齢福祉年金受給者に福祉手当の給付を開始した。さらに老人食事サービス、寝たきり老人のためのケアセンター

表1 武蔵野市福祉公社の概要（武蔵野市福祉公社資料より）

武蔵野市福祉公社設立までの歩み			
年	月	武 蔵 野 市 の 動 き	
昭和44	9		東京都社会福祉審議会答申 「東京都におけるコミュニティ・ケアの推進について」
46		ねたきり老人対策として家庭奉仕員の数を倍増 ひとり暮らし老人に緊急ブザー配付 「愛のスープ」事業新設（日赤奉仕団による）	
46	12		中央社会福祉審議会答申 「コミュニティ形成と社会福祉」
47		近接の老人ホームと提携しひとり暮らし老人等に対する食事サービスのテストを行う	
48		全高令者を対象とする実態調査の実施	
48		老人食事サービスの本格実施（週3回）	
48	10	有愛訪問員（ボランティア）の週3回の訪問にあわせて配食活動	
51	4	老人食事サービス事業に関する条例を施行 老人福祉施設300名のボランティアの協力をえて200名近くのひとり暮らしなどの高令者に対して食事サービスを行う 有産老人に対する各種サービスの必要性が明らかになる	
52～53	1	老後保障問題研究会（代表仲村優一） 武蔵野市老後生活保障基金制度に関する研究	
53	10	武蔵野市老人福祉行政調査研究委員会発足 （代表 佐藤 進）	
55	3	上記委員会 報告書	
55	12	有料サービスを行う事業体として「武蔵野市福祉公社」を設立	
56	3	市議会「武蔵野市福祉資金貸付条例」を制定	
56	4	「武蔵野市福祉公社事業援助等給付事業」開始	
57	10		有料ホームヘルパー制度

の建設、家事サービスの対象拡大のためにシルバー奉仕員制度⁽⁴⁾を実施した。国の老人福祉対策が施設中心主義、救貧対策に重点が置かれているにもかかわらず、武蔵野市では、在宅サービス中心、受給対象の拡大に取り組み救貧対策的福祉から脱皮して一般の老人に対する福祉を展開していった。

有償在宅サービスの構想は、現在、武蔵野市福祉公社事務局長である山本茂夫氏が昭和50年4月に老人福祉論文に応募し、老人福祉文献賞受賞論文として誌上に発表されたことに端を発する。山本氏は論文で次のように書いている。

コミュニティ・ケアを必要とする老人が、所得や財産にかかわらず発生している。

所得のあるものについては、費用徴収をするとしても、所得はないが財産のある老人

について、その財産が、老人のために有効に利用されるような制度を考える必要がある。食事サービスを受けているひとりぐらし老人で持家に住んでいるものは、約30%である。この持家は、本人の財産ではあるが、住居である以上、それを処分することができない。しかし、本人死亡後はそのまま遺産として残るもので、同居しない子どもや、全く何のかかわりをもたなかった甥や姪に相続される。50坪程度の敷地をもつ住宅だとすれば、時価2,000万円以上のものが、本人の生存中の生活にかかわりのないものに相続される。

現在では自治体がどのようなケアをおこなったとしても「特別縁故者」として財産の分与を受けることができないし、すでに給付したケアの費用として請求することもできない。老人に対するケアが、自治体の責任でなされれば、なされるほど、このような矛盾がひろがる。老人のもっているすべての可能性（財産を含む）がその老後生活を豊かにするために利用される制度が追求されても、しかるべきではないか。老人と自治体、又は社協とが契約を結び、老人の死後、その財産で代物弁済する旨の特約が設けられ、老人の生活に必要な経費について融資が受けられる基金制度ができるならば、高い水準のケアが受けられる有利な条件となるのではないか。

このような融資は、経済活動の原則を越えたものであるので、「福祉的融資」として位置づけられ、自治体、国の出資と市民の寄附等によってまかなわれるものでなければならず、コミュニティ・ケアを充実されるための課題として考えられる必要がある。⁶⁾

行政のサービスは一定の資格要件を満たす者に対してのみ、所定の給付を行うのが通例であるため、資産提供の反対給付としてサービスを行うことには、一定の合理性を有するとしても行政上の政策としてなじみにくいものである。

しかし、有償在宅サービスの構想は昭和51年から武蔵野市が国の「老人のための明るいまち推進事業」（シルバーシティープラン）の指定を受け、その事業の一環として第一歩をふみ出すことになった。

昭和54年に武蔵野市老人福祉行政調査研究委員会（代表佐藤進日本女子大学教授）が行った市内の独居老人実態調査によれば表2のとおり、75才以上で1人暮らしをしている人が36.2%おり6年以上の独居期間の人が73%を占めている。将来、同居を考えている人は35.3%にすぎない。そして62.8%の独居老人が老人ホームへの入所を希望せず、希望する人は9.6%にすぎず老人ホーム入所の希望者がいかに低いかを示している。多くの老人は、出来ることなら自宅で一生を終わりたいと希望しているのである。市内の独居老人の45%は自己の住居に住み、同居世帯の76.4%は持家に住んでいる。

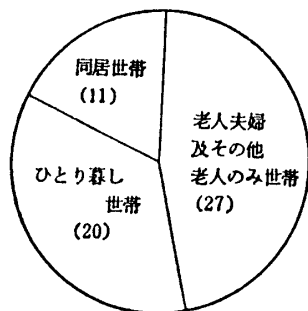
武蔵野市内の地価は高く、3.3㎡当り100万円以下の所はまずなく、小さなマンションで

表2 ひとりぐらし老人の実態調査

(%)

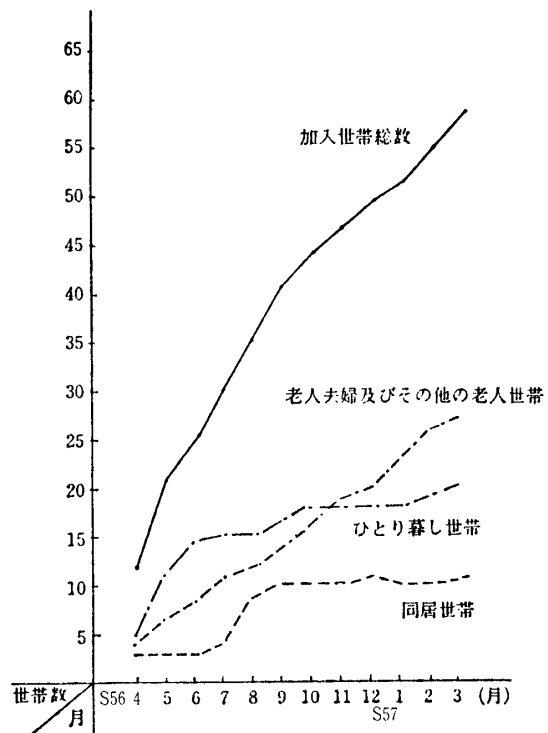
年 齢 構 成	65～69歳 27.3	70～74歳 36.5	75～80歳 25.5	80歳以上 10.7			
独 居 期 間	2年未満 6.2	3～5年 20.5	6～8年 19.0	8年以上 54.0	不明・NA 0.3		
子どもの有無	有 65.6	無 34.4					
将来の同居希望	考えている 35.3	考えていない 64.4	NA 0.3				
老人ホームの入居希望	入りたい 62.8	やむをえず入ることもある 9.6	体が弱ったら入りたい 9.6	入りたい 9.6	わからない 8.3		
一ヶ月の収入額	3万円未満 2.1	3～5万円 13.4	5～8万円 28.5	8～10万円 7.1	10～15万円 23.1	15万円以上 12.2	不明・NA 13.6
住宅の所有関係	自 家 45.1	借 家 27.0	借 間 23.8	そ の 他 4.2			

引用：山本茂夫「武蔵野市老後保障制度の諸問題」『都市政策』No.25所収

図5 世帯類型別加入者世帯状況（総数58）
（昭和57年3月30日現在）

資料：「武蔵野市福祉公社昭和56年度事業概要」より

図6 加入者世帯数の変化



資料：「武蔵野市福祉公社昭和56年度事業概要」より

も2,000万円以上である。したがって持家に居住する45%の独居老人は、居住用の不動産を担保に有償サービスを利用できる条件にある。これまで多くの独居老人に開かれていた道は、有料老人マンションへの入居であるが、生活環境が変わることや、動けなくなった

ら出なければならないこと、さらに老人マンションの倒産の不安などがつきまとっている。またこの老人がお金を出して人を雇い世話をしてもらうことができるかといえば、蓄財は別として15万円以上の月収の人が12.2%しかいないのでその可能性も乏しい。

独居老人の世帯月収は高くないが、同居世帯の44.7%は月収30万円以上（50万円以上は21.7%）であり、寝たきり老人などのかかえる家庭で、有償サービスを利用できる層が一定程度存在している。

このように依存度の高い高齢者世帯が増加し公的責任で行われる在宅サービスがそれを充足させることができない状況にあって、有償であっても公的サービスとの隙間をうめることが可能であるなら、これを希望する老人層が武蔵野市に一定数いることがあきらかとなった。このような事情を背景として、昭和55年12月武蔵野市は高齢者向け有償サービス事業を実施するため「武蔵野市福祉公社」を設立し、昭和56年4月からサービス事業を開始した。

3 福祉公社の性格及びサービス態勢

福祉公社は「地域の福祉機能を充実させ、在宅高齢者等を対象としたサービスの向上を通じて武蔵野市の福祉行政を強化補完し、市民福祉の増進に寄与する」⁽⁶⁾ ことを目的とする。

福祉公社が行う事業は

- (1) 在宅サービス向上のための地域組織づくり
- (2) 高齢者を対象とした医療、福祉相談および付随する事業
- (3) 福祉施設の設置運営
- (4) 老人福祉基金の制度化と運用
- (5) 必要経費を徴しての福祉保健・医療サービスの提供と生活資金の供給
- (6) その他本公社の目的達成のための事業

以上、6項目を定款⁽⁷⁾に規定している。

必要経費を徴する福祉サービスは、社会福祉事業法第2条に定める社会福祉事業の定義に従うならば、同条第3項第6号に定める「隣保事業、当該住民の生活の改善及び向上をはかるための各種の事業を行う」に共通する一面もあるが、「隣保館等の施設」を持たない福祉公社の事業は、隣保事業とは性格を異にする。また同項第7号に規定する「福祉事業の連絡、助成」を行うことを目的とする社会福祉協議会等とも異なる。しかし福祉公社は高齢者等の「生活の改善及び向上をはかるための各種の事業」を行うことを目的としているわけであるから、それがたとえ「有償」であったとしても利潤追求を目的とするもの

でない以上、新たな福祉事業を行う事業体として位置づけることが可能であろう。

当初、福祉公社は財団法人として設立する方針であったが、認可の主務官庁である東京都の主管課との事前折衝で契約による有償サービス事業の「公益性」と「継続性」が立証されない限り認可されないことが明らかとなり、法人化は見送りとなった。

現在、福祉公社は武蔵野市が1,238万円出資した任意団体ではあるが、この事業が「公益上必要がある」⁽⁸⁾との判断から、市は福祉公社に対し昭和56年度1,900万円の補助金を交付し事業の運営にあたっている。また理事長には助役が、その他の理事には関連部長が就任し、事務局長、次長には市職員が兼務する態勢をとっている。

福祉公社の常勤職員はソーシャルワーカー3名のみで、非常勤看護婦2名、経理担当1名（高齢者事業団会員）、嘱託職員としてヘルパー1名、庶務担当者1名、その他顧問弁護士、嘱託医のスタッフである。しかし福祉公社の有償在宅サービスを支えているのは、100名にのぼる「協力員」とよばれるパートの女性である。協力員のほとんどは中年期の主婦であり、看護婦、薬剤師、栄養士などの有資格者も含み、ほとんどが本人の条件の許す範囲で継続的な就労形態をとっている。「有償ボランティア」として時給700円程度の賃金を受取る協力員は、労災保険法の適用を受け、業務上の災害は雇用主（福祉公社）が補償するためボランティア保険には加入していない。

地方公共団体の行政組織が業務を執行する場合は、条例や規則に基づいて行われなければならない、利用者の多様な状況への対応が困難になる。各利用者に異なった対応をし、異なった料金でより安くサービスを供給することが福祉公社の業務なので、それぞれの状況に応じて弾力的に利用者の希望を取り入れてサービスを供給するためには、画一的な事前の取り決めだけでは処理できないであろう。あらゆる状況を想定し、事前に規則でサービスの内容と料金を認定しておくことは事実上不可能である。

職員の雇用形態においても市の運営ならそこで働く職員は、地方公務員として地方公務員法の規制を受けることになる。地方公務員法では、臨時的任用は「6ヶ月をこえない期間」のみ認められ、例外としてさらに「6ヶ月をこえない期間で更新することができる」⁽⁹⁾が再度更新は禁止されている。

サービスの質や量が一定せず、常に変化するこのような業務では、ボランティア、パート、アルバイト、家政婦紹介所など多様な雇用形態をとって対応しなければならない、地方公務員法の規制を受けていたのでは硬直的な対応しかできないであろう。

しかし、一方では福祉公社の最高責任者である理事長は市長が任命し、事業計画、予算、事業報告、決算についても市長の承認を経なければ発効しない。⁽¹⁰⁾したがって形式的には法律、条例、規制にしばられない「民間組織」ではあるが、実質的には「公共性」が貫

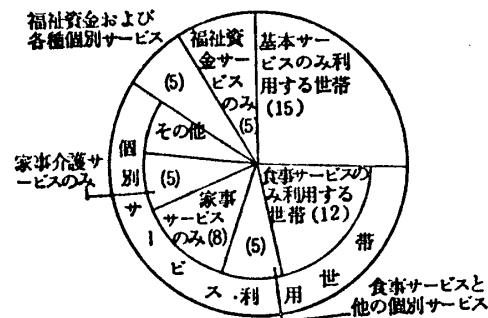
ぬかれている。

福祉公社の行う有償サービスは「武蔵野市福祉公社家事援助等給付事業実施要綱」にもとづく「基本サービス」「個別サービス」と、「武蔵野市福祉資金貸付条例施行規則」にもとづく「福祉資金サービス」から構成されており市内に居住するおおむね65才以上の人なら誰でも利用できる。

表3 福祉サービス一覧表（武蔵市福祉公社パンフレットより）

(1) 基本サービス	回	数	利用料金	内	容	
相 談 員 訪 問	月 1 回～週 1 回	}	月額 1 万円	日常生活の相談		
看 護 婦 訪 問	月 1 回～週 1 回			健康管理の援助		
警 報 装 置 サービス	常 時			緊急時連絡用装置作動時への対応		
そ の 他	適 時			公社主催のレクリエーション行事への参加、日常生活動作訓練		
(2)個別サービス	料	金	回	数	内	容
1. 家事サービス	時給 600～1,000円	週 2, 3 回 定期	食事の任度、衣類の洗濯・補修、住居等の掃除・整理整頓生活必需品の買物、通院介助、話し相手等			
2. 家事・介護サービス	時給 700～1,500円	週 1 回又は不定期	食事の世話、衣類の洗濯・補修、住居等の掃除・整理整頓生活必需品等の買物、身の廻りの世話、入浴介助等			
3. 食事サービス(A)	1 食 700円	毎日昼食時	バランスのとれた健康食の昼食の配達（メニューは、利用者との協議で公社が定める）			
4. 食事サービス(B)	1 食 800円	毎日夕食時	バランスのとれた健康食の夕食の配達（メニューは、利用者との協議で公社が定める）			
5. 看護サービス(A)	時給 900～1,200円	週 2, 3 回 定期	食事の世話、身の廻りの世話、日常生活動作の介助、入浴介助			
6. 看護サービス(B)	時給 1,000～1,500円	週 1 回又は不定期	日常生活動作の介助、入浴介助、排泄介助、身の廻りの世話、入院付添			
7. 看護サービス(C)	時給 1,500～2,000円	／	伝染病患者又は、深夜の看護、入浴介助、排泄介助、身の廻りの世話、入院付添			
8. ランドリーサービス	実 費	／	クリーニング店が委託をうけて洗濯物を受注、配達する			
9. 外出付添サービス	時給 550円	週 1 回又は不定期	散歩、買物等外出付添員派遣			
10. 大掃除・力仕事サービス	時給 500～1,000円	週 1 回又は不定期	大掃除、庭仕事、力仕事に際しての用員派遣			
11. 旅行サービス	実 費	／	高齢者向きの旅行の企画・運営およびそれに付随する事務の委託による執行			
12. 葬祭執行サービス	実 費	／	葬祭およびそれに付随する事務の便宜をはかる(別途契約)			
13. 墓地管理サービス	実 費	／	墓地管理および永代供養に関する便宜をはかる(別途契約)			
14. その他のサービス	各サービス毎に決定		上記以外各加入者の希望に応じたサービス			
(3)福祉資金サービス	金	額	内	容		
生 活 費	月額 8 万円	限度	生活費として利用者名義の銀行へ 3 か月毎に振込む（金額については、理事長が認めたものはこの限りでない）			
医 療 費	月額 70 万円	限度	利用者が高額な医療費支出を必要とする際に 1 か日毎に銀行に振込む（金額については、理事長が認めたものはこの限りでない）			
住宅改良等資金	1 件 100 万円	程度	住宅の補修、改良に必要な資金を給付する（金額については、理事長が認めたものはこの限りでない）			
そ の 他	実 費	条例上の手続に要する費用等必要経費				

図7 サービス利用状況別加入世帯状況（S57.3.30現在）



資料：「武蔵野市福祉公社昭和56年度事業概要」より

家事援助サービス

「基本サービス」料は月1万円で、ソーシャルワーカーによる相談活動、看護婦による健康サービスなどの費用を含むものですべての利用者に支払ってもらう。契約は「相談員訪問月1回～週1回」「看護婦訪問月1回～週1回」など弾力的な規定となっている。

表4 昭和57年度福祉公社一般会計収入支出予算

(収入の部)

単位：千円

予 算 科 目		本 年 度	前 年 度	比 較	説 明
款 項	目	予 算 額	予 算 額	増減(△)	
事 業	収 入	43,463	25,200	18,263	
	家事援助等給付事業委託料	42,463	24,200	18,263	
	市 条 例 適 用 分	29,000	17,200	11,800	23世帯30名分 基本サービス料276万円
	現 金 払 利 用 分	13,463	7,000	6,463	47世帯60名分 基本サービス料564万円
	催 物 参 加 者 負 担 金	1,000	1,000	0	
	参 加 者 負 担 金	1,000	1,000	0	
補 助	金	18,000	19,000	△1,000	
	市 補 助 金	18,000	19,000	△1,000	補社公社運営費
寄 付	金	1,000	1,000	0	
	景 通 寄 付 金	1,000	1,000	0	
繰 越	金 収 入	250	4,142	△3,892	
	前 年 度 繰 越 金	250	4,142	△3,892	
諸 収 入		100	60	40	
	受 取 利 息	90	50	40	
	雑 収 入	10	10	0	
合 計		62,813	49,402	13,411	

資料：昭和57年度「武蔵野市福祉公社事業計画及び予算」より

福祉公社の事務費など間接経費は、基本サービス料で賄われるのが建て前であるが、それを充足する「基本サービス料」の収入が得られないので不足分を市補助金で補填している。昭和56年度、市は福祉公社に対して1,900万円の補助金を補填している。（表4）

「個別サービス」の料金は、あくまでも「原価」ないしそれ以下の料金となっている。利用者の社会的、精神的、身体的条件によってその需要の程度、内容は異なるが、福祉公社で行われる対人サービスは通常の日常生活を確保することが目的であり、個人的選択によって差は出てくるがその必要なサービスの質量は日本人の社会的、精神的、身体的条件によって規定される。したがって必要に応じてサービスを供給したとしても、著しく社会的不平等を拡大するとはいえない。

福祉公社のサービスは「一貫性をもち、かつ諸サービスの総合的なサービスを安心して受け」（老後保障制度研究報告書）利用者が全生活を託することができるように十分なサービスを用意し、同時にその内容は「単に生活、生命を維持するにとどまらず積極的な健康増進、機能回復、豊かな精神生活などいわばプラスの福祉を目標とする」（前掲報告書）との包括的ケアともいうべきサービスを目ざしているところから設けられたシステムである。すなわち、病気や老衰がすすみ人の手を借りなければならない「依存性」が発生した時に援護やサービスを行うのではなく、健康な時から日常生活を維持できるように援助しようとし、ホームヘルプ、訪問看護、訪問リハビリ、ソーシャルワーク、給食など各種サービスが連携プレーとして同時提供されている。バラバラの「点」のサービスでなく「横」につなぐことによって、介護態勢が乏しいために在院を重ねていた高齢者を家庭で看ることを可能にした。医療と福祉をつないでいることに福祉公社サービスの大きな意味がある。なお、これには隣接保谷市にある老人ホーム尚和園、緑寿園、東京老人ホームの支援があり、また東京老人ホームには利用者が携帯する緊急警報装置による24時間キャッチ態勢が整えられている。

「基本サービス」の内容は利用者の健康状態によって異なるもので、1万円の基本サービス料でどれだけのサービスが受けられるかが事前に明らかにされにくい性格を持ち利用者の理解を得ることの困難さがともなっている。

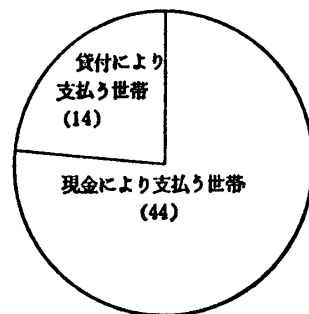
利用者である高齢者に直接接しているワーカーや看護婦は「必要性」を直接感じる場にいるため、「基本サービス」の内容をできるだけ濃くしようとするであろうし、そのことが利用者からも歓迎されるであろう。しかし、「基本サービス」を濃くしようすればするほど多くの人手を要し、「基本サービス」料収入で採算が取れず赤字を大きくするという経営上の問題も起こる。また、濃い援助を必要とするからといって特定の利用者に集中的なサービスをすることは、そうでない利用者との間に格差を生ずることになる。利用者の

中には、基本サービス料1万円を支払うことによって無定量のサービスを期待する人もいたり、経営上過剰サービスになるほど看護婦が手厚いサービスを行っても、福祉公社は当てにならないと不満を述べる利用者もあらわれ、どう理解してもらうかが課題である。また、今後病弱者がふえ入院しないまでも手厚い看護を必要とする高齢者が増加したとき、医療面で十分に対応できるかといった不安がある。

昭和56年4月1日の事業開始以来、利用者は着実に増え昭和57年7月末現在、70世帯90名の高齢者が利用している。

利用のうち、単身世帯25、高齢者のみ世帯32、子供らと同居世帯13である。子供との同居世帯では、家族で手の廻らないところを費用負担することによって不足分を補おうとするもので、今後共働き世帯が一層増加する傾向にあってこの世帯の利用者の増加が予想される。

図8 支払方法別加入者世帯状況（総数58）（S57.3.30現在）



資料：「武蔵野福祉公社昭和56年度事業概要」より

福祉資金サービス

「武蔵野市福祉資金貸付条例施行規則」にもとづいて、福祉公社の行う有償サービスを利用する者で金銭収入が乏しく、金銭による弁済が最初から困難な利用者に住居等の不動産を担保に老後生活に要する費用を貸付け、貸付けを受けた本人の死亡後に弁済する貸付制度である。

貸付けを受けることができる対象者は「おおむね65才以上の者」⁽¹¹⁾又は「東京都愛の手帳交付要綱別表第1で定める2度程度以上の精神薄弱者、又は身体障害者福祉法施行規則（昭和25年厚生省令第15号）別表第5号で定める3級程度以上の障害者」⁽¹²⁾と規定している。

貸付条件は、年利5%の単利で契約終了時（契約者の死亡時）が償還期日になっている。⁽¹³⁾ 正当な理由もなく、償還を怠った場合は（相続人が故意に弁済に応じようとしない時や中途解約をしてそれまでの貸付額を弁済しない場合など）遅延損害金として年14.6%の割合で支払うよう明記している。⁽¹⁴⁾

担保物件は不動産に限られ、根抵当権の登記と代物弁済予約請求権保金の仮登記を行う。本人が武蔵野市内に居住している場合は、担保物件は市外でも差し支えない。但し、担保物件を管理できる範囲内でなければならず、現在、一応都内程度の地域とされている。

貸付の元利合計の限度額（債権極度額）は、担保物件の時価をもとにして評価され内部審査を経て決定される。これまでに貸付決定された債権極度額の最低は2,000万円、最高は8,000万円であり一番多い債権極度額は3,000万円である。

利用者は福祉公社と「家事援助等給付契約」を結んだ上で、武蔵野市と「金銭消費貸借契約」を結び、福祉公社に対し貸付金の請求と受領に関する権限を委任し福祉公社から立替給付を受け、福祉公社はすでにサービス給付した料金を市に対して請求する仕組みになっている。

生活費は1人当たり8万円（夫婦で16万円）を限度とし、医療費は付添看護に要する費用と1日1万円程度の部屋代の差額を見込んで月70万円を限度としている。住宅補修費は居住を維持するに必要な最低額の修繕にとどめるとして1件100万円を限度とし条例施行上必要な費用（登記料、収入印紙代等）はその実費を認めることにした。生活費が月8万円と決められたのは、老齢福祉年金⁽¹⁵⁾と合わせると高齢者の標準的な生活が維持できる金額と考えられた。医療費を70万円の限度としたのは、差額ベット料、付添看護料の両方の負担をすとしても、一応十分な金額と判断された。なお、それぞれの金額について例外規定が設けられ、理事長が特に認めた場合は制限額の例外として不測の事態に対応できるようにしている。

福祉資金の貸付状況は、昭和57年6月25日現在、2,690万円でそのうち生活費、医療費、住宅補修費など福祉資金サービスは1,946万円、基本サービス151万円、個別サービス510万円である。最近の利用者で、特に目立つのは市外からの転入者であり、その数は全体の20%に達しこの制度が広域的性格を持っていると考えられる。

なお、福祉公社では財産処分時のトラブルや資産を使いきった人のために、また一般市民を対象とする新しい福祉プログラムを実行する公益事業を行う必要があり、その財源を得るために市民の寄付や遺産の寄付を基金として積立てる「老後福祉基金」の制度化を計画している。

む す び に

昭和56年12月10日中央社会福祉審議会は、「当面の在宅福祉対策のあり方について」⁽¹⁶⁾という意見具申を出した。

この中で「これまでは、在宅福祉対策、特に寝たきりなどの虚弱老人等に対する福祉対

策は事実上、施設福祉対策を補完するもの」として扱われる傾向が強かった。そこで、今後は「たとえ心身上の障害を有する場合であっても、家族、友人、知人等の人間関係を保持しながら、現在の住みなれた地域の中で生活を維持することを希望する老人の福祉ニーズを勘案して、まず居宅処遇で対応することを原則とし、それが困難な場合に老人ホームに入所するという積極的な在宅福祉対策を確立することが必要である」と述べている。

この意見具申を受けて、厚生省が昭和57年10月から実施しているのが「有料ホームヘルパー制度」である。

表5 家庭奉仕員派遣事業

(昭和57年10月前)

(昭和57年10月以降)

〔派遣対象〕

所得税非課税世帯

全 世 帯

〔費用負担〕

無 料

所得税課税世帯については、派遣費用について応分の費用負担

(注) 家庭奉仕員派遣利用者負担基準

- ① 負担基準額 1時間 580円
② 負担率

利用世帯の階層区分		利用者負担率
A	前年所得税非課税の世帯	0%
B	前年の所得税課税年額が3万円未満の世帯	50%
C	前年の所得税課税年額が3万円以上の世帯	100%

家庭奉仕員の設置状況

	昭和53年度	54	55	56	57
家庭奉仕員数	12,920人	13,120人	13,220人	13,320人	16,618人
人口10万人対比	11.2	11.3	11.3	11.3	14.0

資料；昭和57年版『厚生白書』

しかし、この制度改革によって利用者が週10時間利用したとして、月23,200円になる。一方、所得税課税3万円の世帯がお年寄りを特別養護老人ホームへ入所させたなら、その費用負担額は食費などの生活費を含めて9,900円であり有料ホームヘルパー利用より安い

費用で済むという矛盾が出てくる。はたして、このような制度で「住みなれた地域の中で、生活を維持することを希望する老人の福祉ニーズ」がどの程度満たされるであろうか。要するに施設中心主義から一步も出ておらず、在宅福祉政策の立ち遅れをあらわしている。

有償サービスの課題は「良質なサービス」を「公共料金」で「継続しておこなう」ことが可能かどうかということであろう。

高齢者が望むのは、何よりも、よりよい人間関係であり、その保証のためには質の向上が常に問われることになる。

第2に、コストの問題である。市場メカニズムでない公的、準公的な適正コストをどのあたりに求めるのか、福祉公社では介護によって差をつけているが、ホームヘルプ協会などでは一律の時間給である。国が開始した有料ホームヘルプの時間給は580円、福祉公社は700円である。この差額に批判が出てこよう、また民間組織の場合、組織基盤が薄弱な場合その継続に困難さが出てくることもある。

高齢者を在宅で「継続して」見ていくためには、他の多くの社会資源の協力が不可欠である。ホームヘルプだけではおのずから限界がある。老人ホーム、保健婦といった施設、人材が活用されなければならない。また、訪問サービスを併行していく場合、無償の公的サービスとうまくなじむのかといった問題も出てこよう。そこで行政も民間も含めて横につないだ地域ケア推進の組織づくりが課題になってくる。

もちろん、有償サービスに対する批判も少なくない。福祉の差別であるとか、金持を優遇し低所得者層を切り捨てる方式であるとかマスコミなどを通して出されている。武蔵野市の場合、市議会において行政の守備範囲をこえるものだとか、社会的不平等を拡大し平等原則に反するという批判的意見も出された。

しかし、昭和54年、60才以上の在宅老人で自分名義の不動産を所有している者と有料老人ホーム者に対して行った資産相続についての意識調査⁽¹⁷⁾によると、自分一代で築いた土地や家屋などの不動産についての取扱いで、「子孫のために残してやる」とする者の比率が最も高く全体の51.1%を占めているが、「実子にかわって市で老後の面例をみてもらうのだから、資産を市に寄付するという考えに賛成」とする者は21.9%で、「養子をもらい資産を受けついでもらう」とする者の18.0%を上回っている。子どもとの同、別居別にみると同居している者20.1%に対し、別居している者は25.8%の数字であった。

この数字を高いとみるか、低いとみるかは別として、自分で築いた資産を自分のために使用するという考えを持った高齢者がいるという現実を踏まえておくべきであると考ええる。

有償サービスがどんな形で伸びていくか、今後さまざまな試行錯誤が求められるに違いない。

本論文の作成に際して、武蔵野市福祉公社に関する資料を提供していただき、また適切な助言を与えて下さった武蔵野市福祉公社事務局長山本茂夫氏に心よりお礼を申し上げます。

注

- (1) 氏原正治郎, 佐藤進他編, 『社会保障講座』(3)P 9～10, 総合労働研究所 1981
- (2) 国民健康調査は, 全国から抽出された16,000世帯, 54,000人に対して調査票をあらかじめ配布し9月15日から17日までの健康状態を記入してもらい, その結果16及び17日の両日にわたる疾病数を数えたものである。
- (3) 昭和45年当時, 老齢福祉年金は月2,000円であり, その増額を望む高齢市民の要求を受け, 国の老齢福祉年金増額の刺激になることを目指して「老人福祉手当」の検討を指示したことにもとづく。
- (4) パートタイマーの家事サービス要員として「シルバー奉仕員」(55才以上のシルバー人材センター会員)を採用し, 従来ホームヘルパーが従事していた家事・介護など単純な家事サービスは「シルバー奉仕員」の活動とした。シルバー奉仕員の活動は1回3時間単位に行い, 1回2,000円の活動費が支払われ週3回までを限度に派遣されるようになった。
- (5) 山本茂夫「老人コミュニティケアをめざす在宅サービス事業について」『新しい老後の創造』所収P190～191, ミネルヴァ書房, 1982
- (6) 「武蔵野市福祉公社定款」第3条
- (7) 「同定款」第4条
- (8) 「地方自治法」第232条の2
- (9) 「地方公務員法」第22条第2項
- (10) 「武蔵野市福祉公社定款」第14～16条
- (11) 「武蔵野市福祉資金貸付条例」第2条第1項
- (12) 「同条例」第2条第2項
- (13) 「同条例」第8条
- (14) 「同条例」第10条
- (15) 老齢福祉年金の給付額は昭和57年3月末で月25,100円である。
- (16) 昭和56年12月10日中央社会福祉審議会(厚相の諮問機関 山田雄三会長)が森下厚相に提言した。新聞紙上発表12月11日
- (17) 昭和54年10～12月, 内閣総理大臣官房老人対策室が, 老人と子との同別居意識, 扶養意識及び資産の相続をめぐる考え方を調査し今後の老人対策に資することを目的として実施した。